

# EVALUASI KEBIJAKAN PELAYANAN ANGKUTAN PERDESAAN DI KABUPATEN GUNUNGKIDUL

**M. Sidqon Effendi**

Mahasiswa Program Pascasarjana-UGM  
Magister Sistem dan Teknik Transportasi  
Kampus UGM, Jln. Grafika No. 2 ,  
Yogyakarta, 55281

**Dewanti**

Dosen Jurusan Teknik Sipil dan  
Magister Sistem dan Teknik Transportasi  
Kampus UGM, Jln. Grafika No.2,  
Yogyakarta, 55281

## Abstrak

Penelitian ini bertujuan mengevaluasi implementasi, kendala, dampak yang dirasakan oleh pengguna angkutan perdesaan dan efektivitas kebijakan serta mengusulkan upaya peningkatannya. Metode penelitian yang digunakan adalah observasi terhadap 3 route yang tidak terlayani secara penuh dan penyebaran kuesioner kepada operator dan pengguna angkutan. Analisis dilakukan dengan menggunakan statistika deskriptif dan tabulasi silang terhadap respon kelompok target kebijakan. Usulan rekomendasi kebijakan dan peningkatan pelayanan angkutan perdesaan, menggunakan metode analisis Strength, Weakness, Opportunity, dan Threats (SWOT) dengan mengidentifikasi dan memformulasikan berbagai faktor internal dan eksternal secara sistematis. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan daerah Kabupaten Gunungkidul belum sepenuhnya berpedoman pada kebijakan pusat. Pelayanan angkutan umum perdesaan tidak konsisten dengan jaringan trayek yang ditetapkan, serta terdapat deviasi wilayah pelayanan dan panjang layanan trayek rata-rata sebesar 40,4% dan 41,7%. Terdapat penyalahgunaan peruntukan kendaraan, yaitu pengangkutan penumpang umum yang menggunakan mobil penumpang tidak umum dan mobil barang. Persepsi pengguna terhadap pelayanan dan kinerja angkutan perdesaan menggambarkan kebijakan yang ada saat ini belum memberikan kemudahan bagi pengguna, khususnya kaum wanita. Terdapat 6 kendala utama implementasi kebijakan, sehingga diperlukan strategi pencapaian tujuan kebijakan dimaksud.

**Kata-kata kunci:** *kebijakan, pelayanan, angkutan perdesaan*

## PENDAHULUAN

Pelayanan angkutan perdesaan di Kabupaten Gunungkidul diselenggarakan dalam jaringan trayek pelayanan angkutan penumpang umum perdesaan, dan ditetapkan dengan suatu kebijakan daerah untuk memberikan kemudahan menjangkau ke seluruh wilayah kabupaten, yang luasnya mencapai 46,6% dari total luas propinsi DIY. Kebijakan daerah tersebut meliputi penetapan jaringan trayek pelayanan angkutan umum perdesaan dan jenis kendaraan pengangkut, dan dalam pelaksanaannya masih mengalami kendala.

Permasalahan utama yang dihadapi dalam pelayanan angkutan perdesaan pada beberapa rute pelayanan berkaitan dengan: 1) operator angkutan perdesaan yang resmi tidak melayani rute yang telah ditetapkan, 2) banyak pemilik mobil penumpang tak umum (plat hitam) yang mengoperasikan kendaraanya untuk mengangkut penumpang tanpa dilengkapi izin, 3) para penumpang angkutan harus berganti moda untuk mencapai tujuan akhir perjalanannya, dan 4) terdapat pelayanan angkutan penumpang umum dengan menggunakan kendaraan yang tidak sesuai dengan peruntukannya.

Untuk mengatasi kondisi dan mencari upaya pemecahan masalah tersebut, perlu dilakukan evaluasi terhadap implementasi kebijakan pelayanan angkutan perdesaan di Kabupaten Gunungkidul. Pada penelitian ini dilakukan evaluasi terhadap kebijakan pelayanan angkutan perdesaan yang meliputi evaluasi substansi, implementasi, dampak, dan efektivitas kebijakan pelayanan angkutan perdesaan di Kabupaten Gunungkidul sebagai suatu indikator keberhasilan pencapaian dalam implementasi kebijakan.

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui substansi kebijakan, persepsi pengguna terhadap kinerja pelayanan dan kebijakan yang ada, persepsi operator dan pejabat pemerintah terhadap implementasi kebijakan dan kendalanya, efektivitas kebijakan dalam mengatasi permasalahan yang ada, serta memberikan rekomendasi dan langkah-langkah yang diperlukan untuk peningkatan pelayanan angkutan perdesaan.

Friedrich (1980) dalam Winarno (2002) menyatakan bahwa kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan. Dimensi kebijakan sangat penting mengingat kedudukannya sebagai penentu apa yang hendak dikerjakan. Karena itu, perlu dicatat bahwa apa yang hendak dikerjakan harus didasarkan atas masalah, kebutuhan, atau aspirasi tertentu, sehingga tidak benar jika suatu kebijakan diputuskan atau dikeluarkan tanpa ada masalah, kebutuhan, atau aspirasi yang riil, dan tentu tidak bisa didasarkan pada masalah atau kebutuhan yang dikarang pihak tertentu untuk memenuhi kepentingannya (Keban, 2004).

Dunn (1999) menyatakan bahwa evaluasi mempunyai arti yang berhubungan dan masing-masing menunjuk pada aplikasi beberapa skala nilai terhadap hasil kebijakan dan program. Secara umum evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*), dan penilaian (*assesment*), dan dalam arti yang lebih spesifik berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai dan hasil manfaat kebijakan. Secara spesifik Dunn mengembangkan tiga pendekatan evaluasi implementasi kebijakan, yaitu evaluasi semu, evaluasi formal, dan evaluasi keputusan teoritis. Nugroho (2003) menyatakan bahwa sebuah kebijakan publik tidak bisa dilepas begitu saja, dan kebijakan publik harus diawasi oleh suatu mekanisme pengawasan yang disebut sebagai “evaluasi kebijakan”.

Black (1981) dalam Tamin (2000) menyatakan aksesibilitas adalah suatu ukuran kenyamanan atau kemudahan mengenai cara lokasi tata guna lahan berinteraksi satu sama lain dan mudah atau susahnya lokasi tersebut dicapai melalui sistem jaringan transportasi. Sedangkan mobilitas adalah suatu ukuran kemampuan seseorang untuk bergerak yang biasanya dinyatakan oleh kemampuannya untuk membayar biaya transportasi.

*World Bank* (1995) dalam Sutomo (1998) menyebutkan agar bisa dicapai kebijakan transportasi yang efektif, sebaiknya dipenuhi tiga kebutuhan utama, yaitu: 1) bahwa kebijakan harus mampu menjamin terwujudnya suatu kemampuan pelayanan yang kontinyu dalam rangka mendukung perbaikan standar kehidupan, disebut keberlanjutan ekonomis dan finansial, 2) kebijakan harus mampu membangkitkan segala bentuk perbaikan dalam kualitas hidup secara keseluruhan dan tidak lagi sebatas peningkatan volume perdagangan, yang disebut keberlangsungan lingkungan dan ekologis, dan 3) kebijakan harus menjamin bahwa manfaat yang muncul dari transportasi bisa dinikmati secara merata oleh semua elemen masyarakat, yang disebut keberlanjutan sosial.

Tahun 2003, pasal 1 ayat (4), menyatakan bahwa trayek adalah lintasan kendaraan umum untuk pelayanan jasa angkutan orang dengan mobil bus, yang mempunyai asal dan tujuan perjalanan tetap, lintasan tetap, dengan jadwal tetap maupun tidak berjadwal. Jaringan trayek adalah kumpulan trayek-trayek yang menjadi satu kesatuan jaringan pelayanan angkutan orang. Pada pasal 42 Keputusan Menteri ini dinyatakan bahwa untuk melakukan kegiatan angkutan orang dengan kendaraan umum dalam trayek, penyedia jasa angkutan wajib memiliki izin trayek.

Abubakar (1996) menyebutkan beberapa indikator kualitas pelayanan angkutan umum, yang meliputi frekuensi, *headway*, dan waktu tunggu. *World Bank* dalam Abubakar

(1996), memberikan kriteria terhadap pelayanan angkutan umum perkotaan, yaitu waktu tunggu, jarak berjalan kaki, jumlah pergantian moda, kecepatan perjalanan bus, dan biaya perjalanan. Sedangkan indikator kinerja pelayanan angkutan perdesaan sampai dengan saat ini belum ditentukan secara pasti, namun pada masa yang akan datang perlu disusun indikator kinerja pelayanan khususnya untuk angkutan perdesaan di Indonesia.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini dilakukan di wilayah administratif Kabupaten Gunungkidul dan berada dalam lingkup 6 wilayah kecamatan, meliputi Kecamatan Wonosari, Rongkop, Semanu, Girisubo, Karangmojo, dan Ponjong. Wilayah tersebut dilalui oleh 3 rute pelayanan angkudes, yaitu jalur 9, jalur 10, dan jalur 37.

Secara garis besar, tahapan yang dilakukan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Penetapan waktu, lokasi penelitian, jenis dan sumber data, serta alat yang digunakan.
2. Pengumpulan data sekunder dari instansi terkait, seperti Dinas Perhubungan, Dinas PU Bina Marga, BPS, Bappeda, dan perpustakaan. Sedangkan data primer diperoleh dengan melakukan survai lapangan menggunakan proses sebagai berikut:
  - a. Pengumpulan data kinerja pelayanan dan persepsi pengguna angkudes dengan cara membagikan kuesioner kepada pengguna/calon pengguna angkudes pada saat menunggu kendaraan di terminal maupun di tempat-tempat henti.
  - b. Pengumpulan data persepsi operator dengan membagikan kuesioner kepada operator angkudes di terminal maupun di lokasi tempat mangkal kendaraan angkutan tidak resmi.
  - c. Pengumpulan data pendapat pejabat/staf Dinas Perhubungan dengan membagikan kuesioner kepada para pejabat/staf Dinas Perhubungan yang betul-betul turut dalam kegiatan perumusan kebijakan maupun sebagai unsur pelaksana kebijakan di lapangan.
  - d. Pengumpulan data kelengkapan papan petunjuk trayek dan penyediaan fasilitas bagasi dengan melakukan pengamatan/observasi terhadap kendaraan angkudes resmi yang dilaksanakan pada pintu masuk terminal.
3. Analisis data dilakukan dengan menggunakan metode statistika deskriptif dan analisis tabulasi silang, untuk memberikan gambaran implementasi kebijakan secara deskriptif, dan selanjutnya dilakukan evaluasi efektivitas kebijakan pelayanan angkutan perdesaan.
4. Rekomendasi kebijakan, yang merupakan tahapan dalam upaya untuk memperbaiki atau meningkatkan pelayanan angkutan perdesaan, dilakukan dengan analisis SWOT sehingga dapat dilahirkan strategi dan langkah-langkah operasionalnya.

Data yang terkumpul melalui observasi maupun kuesioner dianalisis dengan menggunakan metode analisis statistika deskriptif dan tabulasi silang. Data tersebut digunakan sebagai alat untuk mengukur kinerja pelayanan, implementasi, kendala, dan dampak kebijakan. Selanjutnya dilakukan evaluasi kebijakan dengan pendekatan evaluasi proses keputusan teoritis dan model sistematis sehingga dapat dilakukan penilaian terhadap efektivitas kebijakan pelayanan angkutan perdesaan. Berdasarkan kendala yang dialami dalam implementasi kebijakan tersebut, selanjutnya dilakukan analisis situasi dengan metode SWOT untuk merumuskan strategi dan langkah-langkah yang mungkin diterapkan dalam peningkatan pelayanan angkutan perdesaan.

## HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Pelayanan rute angkutan perdesaan pada jalur 9, jalur 10, dan jalur 37 secara umum mempunyai kesamaan ciri dengan gambaran kondisi seperti terlihat pada Tabel 1. Ketiga rute pelayanan *tidak dilayani secara penuh* dan diteruskan oleh pelayanan lanjutan, dengan pelayanan utama/resmi dilakukan menggunakan *mobil bus umum* dan pelayanan lanjutan berupa *mobil penumpang tak umum, pick up, truk, dan sepeda motor ojek*. Terminal hanya tersedia pada awal rute di kota Wonosari. Kelas jalan yang dilalui adalah jalan kelas III B dan III C dengan lebar antara 4 sampai 6 meter.

**Tabel 1** Kondisi Eksisting Pelayanan Angkudes Rute Terpilih

Rute Trayek		Kondisi Pelayanan Eksisting										
No.	Pelayan-an	Rute				Kendaraan		Jalan			Terminal	
		Awal	Akhir	Jarak (km)	Tarif (Rp)	Jenis	Umur (Thn)	Kelas	Lebar (mtr)	Status	Awal	Akhir
9	Utama	Wonosari	Baran	25	5000	Bus kecil	8 s/d 22	III B	6	Propinsi	Wonosari	Tidak ada
	Lanjutan	Baran	Songbanyu	20	s/d 20000	MP, PU, SM	>10	III B	5	Propinsi	Tdk ada	Tidak ada
10	Utama	Wonosari	Baran	25	5000	Bus kecil	9 s/d 23	III B	6	Propinsi	Wonosari	Tidak ada
	Lanjutan	Baran	Jepitu	19	s/d 15000	MP, PU, SM	>10	III B	5	Propinsi	Tdk ada	Tidak ada
37	Utama	Wonosari	Ponjong	15	4000	Bus kecil	8 s/d 22	III B	5	Propinsi	Wonosari	Tidak ada
	Lanjutan	Ponjong	Tambakromo	10	s/d 10000	MP, PU, TR, SM	>10	III C	4	Kabupaten	Tdk ada	Tidak ada

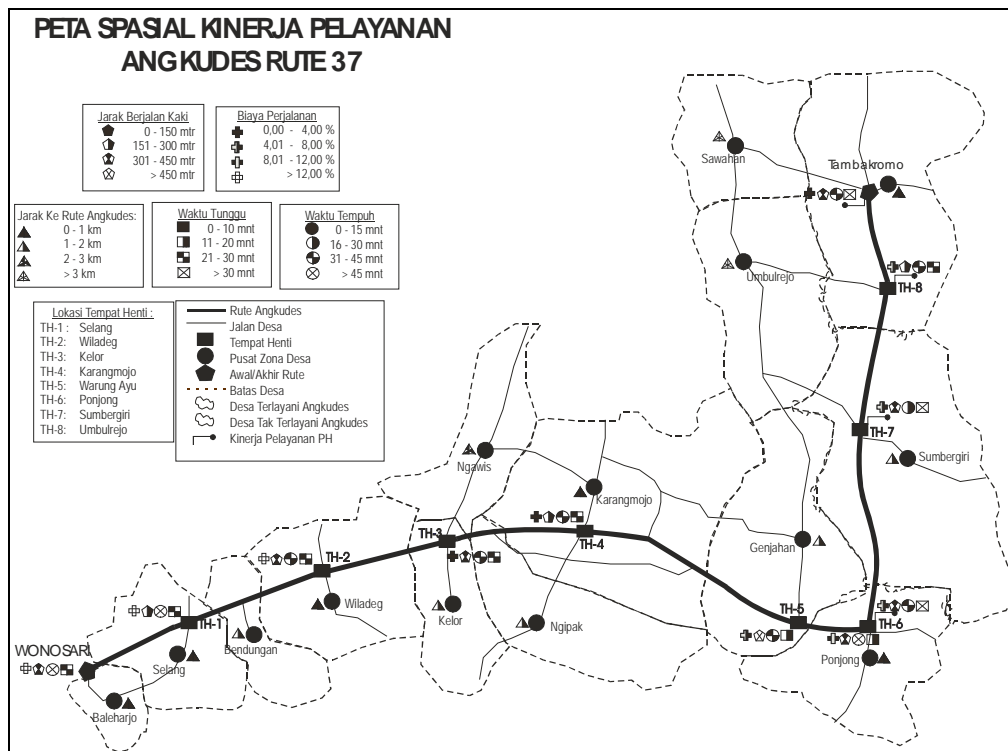
Kinerja pelayanan angkutan perdesaan menurut responden ditunjukkan pada Tabel 2.

**Tabel 2** Kinerja Pelayanan Angkutan Perdesaan

No.	Indikator Kinerja	Satuan	Kinerja Angkutan		
			Angkudes	Tdk Resmi	Selisih
1	Waktu Tunggu	Menit	20,54	41,10	-20,56
2	Jarak Berjalan Kaki	Meter	393,4	350	+43,4
3	Waktu Tempuh	Menit	43,9	36,4	+5,5
4	Tingkat Pindah Moda	%	35,3	29,8	+7,5
5	Biaya Perjalanan	%	15,52	10,5	+5,02
6	Frekuensi	Kend/jam	5,7 *	Tidak teratur	
7	Headway	Menit	11,2 *	Tidak teratur	
8	Tingkat Operasi	%	87,15 *	Tidak terukur	

Dari Tabel 2 diketahui bahwa *terdapat perbedaan kinerja pelayanan* antara angkutan resmi dan tidak resmi. Indikator waktu menunggu angkutan resmi *jauh lebih baik* dibandingkan dengan angkutan tidak resmi dengan selisih 20,56 menit. Untuk indikator jarak berjalan kaki, waktu tempuh, dan biaya perjalanan ternyata angkutan perdesaan resmi *tidak lebih baik* dari angkutan tidak resmi. Hal ini karena jarak tempuh angkutan resmi yang lebih jauh serta pelayanan angkutan tidak resmi yang menghantar penumpang masuk ke desa dekat dengan domisili pengguna. Sedangkan kinerja sarana, yang meliputi frekuensi, *headway* dan tingkat operasi angkutan tidak resmi tidak dapat diukur. Gambaran secara spasial kinerja pelayanan angkudes, khususnya rute 37, yaitu besaran indikator kinerja pelayanan menurut pengguna pada tiap-tiap tempat perhentian angkudes resmi

maupun tidak resmi sebagaimana ditunjukkan pada Gambar 1. Dari gambar tersebut terlihat sebaran pelayanan sepanjang rute yang memiliki nilai yang relatif bervariasi.



**Gambar 1** Peta Spasial Kinerja Pelayanan Angkudes Rute 37

Dalam penelitian ini, evaluasi kebijakan dilakukan pada dua aspek, yaitu substansi dan implementasi/penerapan kebijakan. Dari evaluasi disimpulkan bahwa secara garis besar substansi kebijakan daerah belum seluruhnya mengacu pada kebijakan nasional. Beberapa hal yang belum sesuai meliputi:

1. Perda Nomor 9 Tahun 2000 masih mengacu pada KM 84 tahun 1999 dan belum berpedoman pada KM 35 Tahun 2003, yaitu sanksi pelanggaran terhadap kewajiban bagi pemegang izin trayek.
2. SK Bupati Nomor 207/KPTS/2002 belum mencantumkan ketentuan fasilitas bagasi, jati diri pengemudi, jenis trayek yang dilayani, identitas kendaraan, dan daftar tarif sebagai persyaratan kelengkapan kendaraan angkutan perdesaan, sebagaimana diatur dalam KM 35 Tahun 2003.

Sedangkan dari evaluasi implementasi kebijakan pelayanan angkutan perdesaan diketahui bahwa implementasi kebijakan penetapan rute, ditinjau dari penetapan, perubahan, dan pengembangan jaringan trayek pelayanan angkutan perdesaan di Kabupaten Gunungkidul diketahui bahwa pemerintah Kabupaten Gunungkidul dalam menetapkan jaringan trayek angkudes telah mengikuti tahapan yang benar namun belum memperhatikan kriteria tipe terminal yang tersedia dan kelestarian lingkungan. Cakupan wilayah pelayanan yang diharapkan dari penetapan jaringan trayek, berdasarkan hasil observasi, tidak terlayani secara penuh, sehingga terjadi kekosongan pelayanan dan deviasi pelayanan pada koridor pelayanan lanjutan. Cakupan wilayah dan panjang rute terlayani disajikan pada Tabel 3.

**Tabel 3** Cakupan Wilayah Pelayanan Angkudes

No. Rute	Cakupan Wilayah Pelayanan		Keterangan
	Rencana Kota/Desa Yang Dilayani	Kota/Desa Yang Terlayani	
9	Wonosari, Selang, Baleharjo, Bendungan, Semanu, Ngeposari, Sidorejo, Bedoyo, Karangwuni, Baran, Melikan, Nglindur, Bendo, Jerukwudel, Pucung, Songbanyu, Sadeng	Wonosari, Selang, Baleharjo, Bendungan, Semanu, Ngeposari, Sidorejo, Bedoyo, Karangwuni, Baran.	Tujuh wilayah tidak terlayani (41,2%)
10	Wonosari, Selang, Baleharjo, Bendungan, Semanu, Semuluh, Gombang, Pakcucak, Pucanganom, Bedoyo, Karangwuni, Baran, Melikan, Nglindur, Bendo, Jerukwudel, Tileng, Karangawen, Jepitu	Wonosari, Selang, Baleharjo, Bendungan, Semanu, Ngeposari, Sidorejo, Bedoyo, Karangwuni, Baran.	-Sebelas wilayah tidak terlayani (57,9%) -Rute 10 br operasi pada Rute 9
37	Wonosari, Selang, Wiladeg, Kelor, Karangmojo, Genjahan, Ponjong, Sumbergiri, Tambakromo	Wonosari, Selang, Wiladeg, Kelor, Karangmojo, Genjahan, Ponjong,	Dua wilayah tidak terlayani (22,2%)

Dari Tabel 3 diketahui bahwa terdapat wilayah yang tidak terlayani sebanyak 7 wilayah pelayanan rute 9 (41,2%), 11 wilayah pelayanan rute (57,9%) dan 2 wilayah pelayanan rute 37 (22,2%), dan rata-rata 40,4% wilayah pelayanan tidak terlayani. Dengan demikian pelayanan rute tersebut tidak maksimal. Rute 10 merupakan rute yang paling besar wilayah pelayanannya tidak terlayani.

**Tabel 4** Deviasi Panjang Rute Pelayanan

Nomor Rute	Panjang Rute (km)			Deviasi (%)
	Izin	Terlayani	Tidak Terlayani	
9	43	25	18	41,9%
10	44	25	19	43,2%
37	25	15	10	40,0%
Rata-rata	37,3	21,7	15,7	41,7%

Berdasarkan Tabel 4 diketahui bahwa rata-rata panjang rute tidak terlayani sebesar 41,7%, dan rute 10 juga merupakan rute yang paling besar terjadi deviasi panjang rute tidak terlayani.

Hasil evaluasi terhadap implementasi kebijakan jenis kendaraan angkutan perdesaan yang melayani pada ketiga rute tersebut adalah:

1. Jenis Kendaraan Pengangkut; sesuai dengan Perda No. 9 Tahun 2000 dan SK Bupati Nomor 207/KPTS/2002, pada rute 9, rute 10, dan rute 37 harus dilayani dengan jenis kendaraan mobil bus umum. Berdasarkan hasil observasi, pelayanan utama dilakukan dengan jenis mobil bus umum berkapasitas 14-16 *seat*, sedangkan pada pelayanan lanjutan (karena pelayanan mobil bus tidak sampai di tujuan akhir) digunakan kendaraan berupa mobil penumpang tidak umum, truk, dan *pick up*. Kondisi ini merupakan penyimpangan dan penyalahgunaan peruntukan kendaraan, yaitu mengangkut orang/penumpang umum dengan mobil penumpang tidak umum dan mobil barang.
2. Kelengkapan Papan Petunjuk Trayek dan Penyediaan Fasilitas Barang; papan trayek sebagai identitas pelayanan rute memberikan kemudahan bagi pengguna untuk mengidentifikasi rute yang akan digunakan. Dari hasil observasi diketahui bahwa kepatuhan terhadap ketentuan papan trayek masih rendah, dengan hanya 22,5% mobil bus yang memasang papan trayek sesuai ketentuan, 60% memasang tetapi tidak sesuai

ketentuan, dan 17,5% tidak memasang. Sedangkan sebagian besar mobil bus telah menyediakan fasilitas untuk meletakkan barang berupa rak di atas kendaraan yaitu sebesar 57 % dan 43% tidak memasang rak untuk barang.

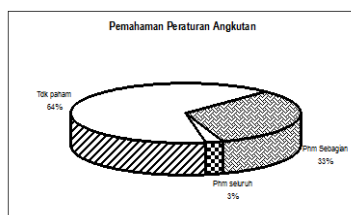
Salah satu cara untuk melakukan evaluasi terhadap implementasi kebijakan adalah dengan melihat persepsi kelompok target kebijakan yang merupakan *stakeholder* kebijakan, yang meliputi pengguna, operator, dan pejabat/staf selaku implementor. Tabel 5 menampilkan persepsi pengguna terhadap pelayanan angkutan perdesaan. Sedangkan rata-rata pria sebanyak 62,5% memberikan respon negatif dan 37,3% memberikan respon positif, dan rata-rata pengguna wanita sebanyak 69,7% memberikan respon negatif dan 30,3% memberikan respon positif. Sedangkan untuk angkutan tidak resmi rata-rata pria sebanyak 58,1% memberikan respon negatif dan 41,9% memberikan respon positif. Rata-rata pengguna wanita sebanyak 63,7% memberikan respon negatif dan 36,3% memberikan respon positif. Hal ini memberikan gambaran bahwa pelayanan angkutan yang ada *belum memberikan kemudahan* bagi pengguna baik pria maupun wanita, dengan pengguna wanita *lebih tidak diuntungkan* dibandingkan dengan pengguna pria.

**Tabel 5** Persepsi Pengguna Angkutan Perdesaan

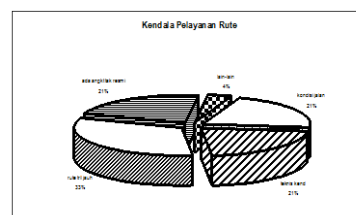
No*)	Jawaban Responden Pengguna Angkudes (%)										Jawaban Responden Pengguna Angkutan Tidak Resmi (%)									
	Pria					Wanita					Pria					Wanita				
	Skala Persepsi					Skala Persepsi					Skala Persepsi					Skala Persepsi				
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
1	8,6	60,0	17,1	14,3		65,4	15,4	19,2												
2	12,7	56,4	29,1	1,8		15,8	71,9	12,3			20,0	53,3	26,7			5,3	47,4	47,4		
3	66,2	1,3	5,2	7,8	19,5	63,6	5,5	3,6	9,1	18,2	33,3	33,3	33,3			48,3	37,9	10,3	3,4	
4	13,3	64,4	18,9	1,1	2,2	9,1	61,0	29,0			5,6	50,0	44,4			10,3	48,3	27,6	6,9	6,9
5	8,9	41,1	40,0	10,0		13,0	51,9	26,0	9,1		11,1	27,8	44,4	16,7		10,3	41,4	37,9	10,3	
6	15,6	51,1	11,1	22,2		19,5	53,2	14,3	13,0		15,6	51,1	11,1	22,2		19,5	53,2	14,3	13,0	
7	2,2	58,9	34,4	2,2		10,4	64,9	20,8	3,9		11,1	61,1	16,7	11,1		20,7	69,0	6,9	3,4	
8	5,6	33,3	24,4	20,0	16,7	11,7	40,3	13,0	20,8	14,3	5,6	27,8	22,2	22,2	22,2	17,2	17,2	10,3	41,4	13,8
Rata	16,6	45,8	22,5	9,9	4,8	17,9	51,8	16,8	9,4	4,1	14,6	43,5	28,4	10,3	3,2	18,8	44,9	22,1	11,2	3,0
Jml	62,5					37,3					69,7					30,3				
	Respon Negatif					Respon Positif					Respon Negatif					Respon Positif				

Keterangan : \*)

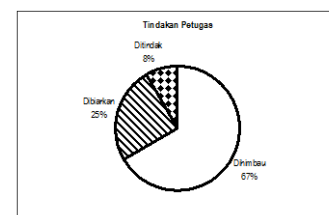
- |                                    |                            |                         |
|------------------------------------|----------------------------|-------------------------|
| 1 : Papan Penunjuk Trayek          | 4 : Waktu Menunggu         | 7 : Waktu Tempuh        |
| 2 : Fasilitas Menaruh Barang       | 5 : Kemudahan Tempat Duduk | 8 : Jarak Berjalan Kaki |
| 3 : Pelayanan Angkutan Tidak Resmi | 6 : Biaya/Ongkos           |                         |



**Gambar 2** Pemahaman Peraturan



**Gambar 3** Kendala Rute



**Gambar 4** Tindakan Petugas

Dari Gambar 2 diketahui bahwa tingkat pemahaman operator terhadap peraturan, dengan 64% menyatakan tidak memahami, 33% paham sebagian, dan hanya 3% paham seluruhnya. Hal ini menunjukkan bahwa sosialisasi yang dilakukan masih sangat kurang. Sedangkan pendapat operator terhadap kendala rute adalah 33% menyatakan rute terlalu jauh, 21% karena ada pelayanan angkutan tidak resmi, 21% karena kondisi geometrik jalan yang rawan, 21% kondisi teknis kendaraan yang berumur tua, dan 4% karena alasan lain sebagaimana ditunjukkan pada Gambar 3. Sedangkan dari Gambar 4 diketahui bahwa pendapat operator angkutan tidak resmi mengenai tindakan petugas terhadap pelayanan kendaraan tidak resmi adalah 66,7% menyatakan dihimbau oleh petugas, 25% menyatakan dibiarkan, dan 8,3% menyatakan ditindak/dirazia.

Berdasarkan pendapat pejabat dan staf Dinas Perhubungan serta informasi yang diberikan operator diketahui faktor-faktor yang menjadi kendala dalam implementasi kebijakan, yaitu:

1. Faktor utama kendala implementasi adalah: a) kurangnya pemahaman terhadap peraturan pokok pelayanan angkutan penumpang umum, b) lemahnya pengawasan dan pengendalian operasional oleh petugas, c) kurangnya kesadaran masyarakat untuk mematuhi peraturan perundangan yang berlaku, d) kondisi geometrik yang kritis dengan alinyemen vertikal dan horizontal yang berbahaya, e) belum tersusunnya payung hukum dalam bentuk Perda yang lengkap, dan f) kurangnya koordinasi antarinstansi terkait.
2. Faktor lain yang menghambat atau menjadi kendala dalam implementasi kebijakan adalah: a) aspek legalitas pascaera otonomi daerah, b) tata urutan perundangan pada era otonomi daerah, c) budaya/adat istiadat masyarakat, dan d) kepadatan penduduk yang rendah.

Evaluasi terhadap substansi dan implementasi kebijakan pelayanan angkutan perdesaan adalah sebagai berikut:

1. Kebijakan penetapan jaringan trayek angkutan penumpang umum perdesaan dan jenis kendaraan pengangkut kurang berhasil diimplementasikan, dan cenderung tidak diindahkan oleh para operator pelayanan resmi maupun tidak resmi.
2. Kebijakan penetapan jaringan trayek yang tertuang dalam SK Bupati Nomor 207/KPTS/2002 dinilai tidak mengakomodasi kepentingan pengguna dan operator yang selalu dalam kondisi yang bertentangan; di satu sisi pengguna menginginkan ada kemudahan memperoleh pelayanan ke tujuan akhir, dan di sisi lain operator angkutan resmi enggan melayani karena rute terlalu jauh, kondisi jalan, dan keberadaan pelayanan tidak resmi, sehingga para pengguna harus rela melakukan perjalanannya dengan menggunakan kendaraan angkutan “seadanya”.
3. Kebijakan pelayanan angkutan perdesaan yang diterapkan di Kabupaten Gunungkidul kurang efektif dalam mengatasi permasalahan angkutan pada rute 9, rute 10, dan rute 37.

Karena kendala dan kurang berhasilnya implementasi kebijakan tersebut maka perlu disusun strategi dan langkah-langkah kebijakan untuk meningkatkan pelayanan angkutan perdesaan. Untuk menyusun strategi dan langkah-langkah tersebut dilakukan analisis situasi dengan metode SWOT. Tahapan yang ditempuh dalam melakukan analisis SWOT adalah menginventarisasi faktor-faktor dominan yang merupakan faktor kekuatan, kelemahan, peluang, dan ancaman dalam penyelenggaraan pelayanan angkutan perdesaan tersebut. Dengan memperhatikan aspek lingkungan, faktor-faktor yang perlu dicermati adalah:



1. Faktor kunci permasalahan kurang terimplementasinya kebijakan pelayanan angkutan perdesaan di Kabupaten Gunungkidul adalah: a) kurang pemahaman terhadap peraturan, pengawasan, pengendalian, dan penegakan hukum, dan b) kondisi sosial, ekonomi, dan geografis wilayah.
2. Faktor pendorong peningkatan penyelenggaraan pelayanan angkutan perdesaan di Kabupaten Gunungkidul antara lain adalah: a) inkonsistensi pelayanan trayek, b) kualitas pelayanan angkutan yang rendah, dan c) peningkatan keterandalan pelayanan angkutan.
3. Faktor strategis internal adalah faktor-faktor yang memiliki hubungan dan keterkaitan dengan kekuatan dan kelemahan dalam penyelenggaraan pelayanan angkutan perdesaan yang dapat memberikan dampak kepada kinerja kebijakan dan kualitas pelayanan;
4. Faktor strategis eksternal terdiri atas peluang dan ancaman terhadap implementasi kebijakan pelayanan angkutan di masa yang akan datang. Untuk mendapatkan faktor strategis eksternal ini, selain melalui informasi hasil survai pada bab sebelumnya, dilakukan pengkajian melalui seminar, pelaporan kegiatan Dinas Perhubungan, Rencana Strategis Dinas Perhubungan.

**Tabel 6 Analisis SWOT Peningkatan Pelayanan Angkutan Perdesaan**

<div style="text-align: center;"> <div style="transform: rotate(-45deg); display: inline-block;">EFAS</div> <div style="display: inline-block; vertical-align: middle;">IFAS</div> </div>	<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;"> <b>Kekuatan Internal (S)</b>            1. Visi, misi telah dirumuskan tapi belum disosialisasikan kepada staf            2. Mempunyai renstra yang fokus pada peningkatan pelayanan angkutan umum            3. RUJTJ Kabupaten telah disusun            4. Telah disusun SIM Trayek dan diumumkan kepada publik            5. Kemauan yang kuat untuk memberikan pelayanan yang lebih baik         </div> <div style="text-align: center;"> <b>Kelemahan Internal (W)</b>            1. Lemahnya pengendalian dan pengawasan operasional            2. Pemahaman terhadap visi, misi dan peraturan masih rendah            3. Belum ada standar kinerja pelayanan angkutan perdesaan            4. Terbatasnya jumlah dan kualitas/kompetensi SDM            5. Belum memadainya jenis produk hukum daerah bidang angkutan jalan            6. Pengelolaan angkutan umum yang tidak profesional         </div> </div>	
	<b>Peluang Eksternal (O)</b> 1. Stabilitas keamanan wilayah mantap 2. Otda memperkuat eksistensi program dan kelembagaan yang lebih terarah 3. Pengembangan kota satelit sebagai pusat kegiatan baru 4. Dekat dengan akses ke perbatasan Jateng 5. Kemajuan teknologi telkom mempercepat transformasi informasi dan budaya	<div style="display: flex;"> <div style="flex: 1;"> <b>Strategi S-O</b>            (1) Meningkatkan pelayanan sarana dan prasarana angkutan perdesaan            (2) Meningkatkan kerjasama lintas sektoral dan kinerja kelembagaan dalam penanganan permasalahan angkutan            (3) Meningkatkan peran serta masyarakat dalam perencanaan transportasi         </div> <div style="flex: 1;"> <b>Strategi W-O</b>            (4) Menciptakan standar pelayanan berorientasi kepada pengguna            (5) Meningkatkan profesionalisme SDM melalui pendidikan dan latihan            (6) Mendukung dan memfasilitasi pengembangan kawasan pusat kegiatan baru            (7) Meningkatkan pemahaman peraturan dan hukum dengan memanfaatkan teknologi informasi dan telekomunikasi         </div> </div>
	<b>Ancaman Eksternal (T)</b> 1. Belum berubahnya pola pasar tradisional 2. Kepadatan penduduk rendah dan lokasi tersebar 3. Animo penggunaan kendaraan pribadi tinggi 4. Keberadaan angkutan alternatif yang beroperasi sebagai angkutan umum 5. Munculnya paguyuban pemilik dan kru angkutan	<div style="display: flex;"> <div style="flex: 1;"> <b>Strategi S-T</b>            (8) Pengembangan sistem jaringan dan manajemen pelayanan angkutan pada daerah jarang penduduk            (9) Peningkatan promosi penggunaan angkutan umum            (10) Peningkatan profesionalisme dan peran swasta dalam pengelolaan angkutan            (11) Peningkatan dan pengetatan proses perizinan angkutan         </div> <div style="flex: 1;"> <b>Strategi W-T</b>            (12) Meningkatkan intensitas kegiatan pada pusat-pusat kegiatan tradisional            (13) Memperbaiki substansi peraturan perundangan daerah terkait pelayanan angkutan perdesaan            (14) Mengoptimalkan sistem pengawasan dan pengendalian operasional         </div> </div>

Dari Tabel 6 diperoleh 14 strategi kebijakan untuk meningkatkan pelayanan angkutan perdesaan di Kabupaten Gunungkidul. Untuk menentukan strategi kebijakan yang akan dikembangkan, dilakukan uji Litmus (Bryson, 1999) yang menghasilkan 7 strategi yang memiliki ukuran strategis tertinggi.

Untuk mendukung dan mewujudkan keberhasilan pencapaian strategi kebijakan peningkatan pelayanan angkutan perdesaan tersebut, langkah-langkah aksi yang direkomendasikan adalah sebagai berikut:

1. Menciptakan standar pelayanan berorientasi kepada pengguna; langkah-langkah yang dapat digunakan untuk mendukung strategi ini adalah:
  - a. Penetapan indikator dan ukuran kinerja pelayanan angkutan perdesaan yang sesuai dengan persepsi pengguna, kemampuan operator, serta kondisi wilayah Kabupaten Gunungkidul. Adapun indikator kinerja pelayanan angkutan perdesaan tersebut meliputi waktu menunggu, waktu jalan kaki, waktu tempuh kendaraan, biaya/ongkos perjalanan, tingkat berpindah moda, frekuensi, dan *headway*.
  - b. Penetapan faktor-faktor pelayanan angkutan perdesaan yang merupakan persyaratan khusus pelayanan angkutan umum yang meliputi faktor jenis pelayanan, faktor keamanan penumpang dan barang, faktor kemudahan penumpang mendapatkan bus, dan faktor lintasan /rute.
2. Meningkatkan promosi penggunaan angkutan umum dengan langkah-langkah yang dapat digunakan untuk mendukung strategi ini adalah:
  - a. Mensosialisasikan penggunaan angkutan umum kepada seluruh lapisan masyarakat.
  - b. Memberikan insentif dan atau subsidi kepada pengguna angkutan umum oleh pemerintah daerah.
  - c. Menaikkan nilai pajak kendaraan bermotor dan tarif parkir kendaraan pribadi.
3. Mengembangkan sistem jaringan dan manajemen pelayanan angkutan pada daerah jarang penduduk dengan langkah-langkah yang dapat digunakan untuk mendukung strategi ini adalah:
  - a. Penggunaan pola trayek bercabang untuk melayani daerah-daerah yang jauh/terpencil.
  - b. Pembagian jaringan trayek kedalam jaringan pelayanan utama dan cabang untuk mengurangi jarak tempuh yang sangat jauh dan ketepatan waktu keberangkatan maupun kedatangan.
  - c. Penerapan pola pelayanan angkutan tidak dalam trayek dengan pelayanan *door to door*.
  - d. Pengoperasian kendaraan angkutan khusus pasar berupa mobil bus umum yang dibuat khusus untuk mengangkut penumpang dan barang dengan dilengkapi fasilitas bagasi yang sesuai (seperti anggana di kota Surabaya), dengan rute dan waktu pelayanan berdasarkan hari pasar untuk beberapa wilayah tertentu.
4. Meningkatkan pelayanan sarana dan prasarana angkutan perdesaan dengan langkah-langkah yang dapat digunakan untuk mendukung strategi ini adalah:
  - a. Peremajaan kendaraan angkutan perdesaan yang secara fisik dan teknis tidak layak lagi untuk dioperasikan.
  - b. Penjadwalan perjalanan untuk angkutan perdesaan yang dilayani dengan mobil bus.
  - c. Pembangunan fasilitas tempat henti pada lokasi yang strategis berdasarkan kajian lapangan.

## **KESIMPULAN DAN SARAN**

### **Kesimpulan**

Dari analisis yang telah dilakukan dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Kebijakan pelayanan angkutan perdesaan pada skala nasional dan daerah belum dapat mengakomodasi kepentingan dan kebutuhan masyarakat di wilayah perdesaan Kabupaten Gunungkidul. Terdapat ketidaksesuaian substansi yang terkandung dalam Perda Nomor 9 Tahun 2000 dan SK Bupati Nomor 207/KPTS/2002 dengan Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM. 35 Tahun 2004 yang merupakan kebijakan yang lebih tinggi.
2. Implementasi kebijakan pelayanan angkutan perdesaan kurang berhasil karena adanya deviasi pelayanan trayek, dengan 42,3% kendaraan angkutan perdesaan tidak memiliki fasilitas untuk meletakkan barang dan sebanyak 60% tidak memasang papan petunjuk trayek yang sesuai ketentuan dan ada penyalahgunaan peruntukan kendaraan, yaitu mengangkut penumpang umum dengan mengoperasikan kendaraan tidak umum dan mobil barang dengan tanpa dilengkapi izin yang ditetapkan.
3. Kinerja pelayanan angkutan perdesaan di Kabupaten Gunungkidul adalah rata-rata waktu menunggu 20,54 menit, jarak berjalan kaki 393,4 meter, tingkat pindah moda 35,3 %, biaya perjalanan 15,52 %, dan waktu tempuh 43,9 menit.
4. Dampak yang ditimbulkan dari kurang berhasilgunanya implementasi kebijakan tersebut adalah kesulitan bagi calon pengguna untuk mengidentifikasi rute, kenyamanan rendah, dan penumpang wanita lebih dirugikan.
5. Kendala utama yang menjadi penyebab kurang berhasilgunanya implementasi kebijakan pelayanan angkutan perdesaan tersebut adalah kurangnya pemahaman terhadap peraturan pokok pelayanan angkutan, fungsi pengawasan dan pengendalian yang lemah, kurangnya kesadaran masyarakat untuk mematuhi peraturan, kondisi geometri jalan yang kritis/tidak normal, belum ada payung hukum dalam bentuk Perda yang lengkap, dan kurangnya koordinasi antar instansi terkait.
6. Hasil analisis SWOT menghasilkan strategi kebijakan yang perlu dilakukan adalah menciptakan standar pelayanan yang berorientasi kepada pengguna, meningkatkan promosi penggunaan angkutan umum, mengembangkan sistem jaringan dan manajemen pelayanan angkutan pada daerah jarang penduduk, dan meningkatkan pelayanan sarana dan prasarana angkutan perdesaan.

### **Saran**

Dari penelitian ini dapat diberikan saran-saran sebagai berikut:

1. Pengembangan sistem transportasi perdesaan di wilayah Kabupaten Gunungkidul pada era otonomi daerah ini memerlukan payung hukum yang kuat dan fleksibel, yang mengacu pada kebijakan tingkat nasional maupun wilayah dalam bentuk Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan Angkutan Orang di Jalan Dengan Kendaraan Umum.
2. Perlu dikembangkannya indikator kinerja pelayanan angkutan perdesaan dengan standar pelayanan yang sesuai dengan kondisi daerah Gunungkidul.
3. Untuk meningkatkan pengawasan dan pengendalian operasional di lapangan, perlu dilakukan reposisi terhadap kewenangan PPNS Dinas Perhubungan dalam fungsinya sebagai penyidik di bidang lalu lintas dan angkutan jalan.
4. Untuk mewadahi pelayanan transportasi di wilayah perdesaan yang berkepadatan rendah serta penduduk yang tersebar perlu dilakukan revisi terhadap PP 41 Tahun 1993 dan Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KM. 35 Tahun 2004 dan Perda Nomor 9

Tahun 2000 serta kebijakan teknis dibawahnya dengan mengakomodasikan jenis pelayanan angkutan tidak dalam trayek yang beroperasi di daerah perdesaan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Pemerintah Republik Indonesia. 1992. *Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1992 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan*. Jakarta.
- Pemerintah Republik Indonesia. 1993. *Peraturan Pemerintah RI Nomor 41 Tahun 1993*. Jakarta.
- Pemerintah Republik Indonesia. 1993. *Peraturan Pemerintah RI Nomor 43 Tahun 1993*. Jakarta.
- Departemen Perhubungan. 2003. *Keputusan Menteri Perhubungan RI Nomor KM. 35 Tahun 2003*. Jakarta.
- Abubakar, I. 1996. *Menuju Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Yang Tertib*. Ditjen Perhubungan Darat, Jakarta.
- Dunn, N.W. 1998. *Analisis Kebijakan (Public Policy Analysis)*. Terjemahan Wibawa, S, et al. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Heru Sutomo. 1998. *Transportasi Berkelanjutan, Sebuah Tinjauan Awal*. Prosiding Simposium I FSTPT. ITB, Bandung.
- Keban, Y.T. 2004. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik: Konsep, Teori dan Isu*. Yogyakarta: Gaya Media.
- Magribi L.O.M. 2004. Pengaruh Aksesibilitas Fisik Terhadap Pembangunan Di Perdesaan (Kasus Perdesaan di Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu Bukari-Sulawesi Tenggara). Disertasi, UGM, Yogyakarta.
- Nugroho, R. D. 2004. *Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Tamin, O.Z. 2000. *Perencanaan dan Pemodelan Transportasi*. Bandung: Penerbit ITB.
- Winarno, B. 2004. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Pressindo.